

No. W06.24.00033/III

's-Gravenhage, 19 juni 2024

Bij Kabinetsmissive van 20 februari 2024, no.2024000465, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Fiscale verzamelwet 2025), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat uiteenlopende fiscale maatregelen waarvan het voor de meeste maatregelen wenselijk is dat deze per 1 januari 2025 in werking treden. Het betreft zowel wijzigingen inhoudelijke aard, als wijzigingen van vooral technische of redactionele aard.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over de wijzigingen van vooral technische of redactionele aard. Wel maakt zij een opmerking over de samenstelling van het wetsvoorstel. De Afdeling adviseert twee maatregelen uit dit verzamelwetsvoorstel te halen. Zij maakt opmerkingen over de voorgestelde wettelijke grondslag voor schuldonderzoek bij het door de inspecteur opleggen van bestuurlijke boetes. Verder maakt de Afdeling opmerkingen over de afschaffing van de 27-jaarsgrens voor eerstegraads bloed- en aanverwanten bij het toeslagpartnerschap. De Afdeling adviseert beide maatregelen niet op deze wijze in te voeren.

In verband met deze opmerkingen dient het wetsvoorstel deels te worden heroverwogen.

1. Samenstelling wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bevat uiteenlopende fiscale maatregelen die technisch, redactioneel of inhoudelijk van aard zijn. Dergelijke maatregelen kunnen in beginsel in een verzamelwetsvoorstel worden opgenomen als de afzonderlijke maatregelen zowel qua omvang, complexiteit als politieke gevoeligheid beperkt zijn. Dat laat onverlet dat een nadere afweging van de geschiktheid van een specifieke maatregel voor een verzamelwetsvoorstel aangewezen kan zijn, onder meer om de wetgevingskwaliteit van de maatregel te waarborgen en de beoogde voortgang van het wetsvoorstel niet te belemmeren.

Zo bevat het voorliggende wetsvoorstel inhoudelijke maatregelen waarin grondrechten in het geding zijn, zie nader onderdeel 2 en 3. Dergelijke maatregelen vragen om een zorgvuldige afweging en parlementaire behandeling. Binnen het kader van een verzamelwet zijn die randvoorwaarden niet te waarborgen. Bij een verzamelwet met allerlei maatregelen van diverse aard is doorgaans een bepaalde voortvarendheid gewenst, bijvoorbeeld omdat hierin opgenomen technische maatregelen zo spoedig mogelijk in werking moeten treden. Dit laat zich moeilijk verenigen met de aard van beleidsinhoudelijke maatregelen, te meer als deze betrekking hebben op grondrechten.

AAN DE KONING

De Afdeling adviseert de hierna in onderdeel 2 en 3 toegelichte maatregelen uit dit verzamelwetsvoorstel te halen. Onverminderd dit advies ziet de Afdeling aanleiding om inhoudelijk in te gaan op deze maatregelen.

2. Grondslag voor schuldonderzoek bij bestuurlijke boetes; nemo-tenetur-beginsel

a. *Inhoud maatregel*

In de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) is een verplichting opgenomen tot het verstrekken van gegevens en inlichtingen ten behoeve van de eigen belastingheffing en – onder bepaalde omstandigheden – die van derden.¹ Bij een onderzoek in het kader van de belastingheffing kunnen verdenkingen van beboetbare feiten aan de orde zijn. Hierdoor kan sprake zijn van een sfeerovergang waarbij niet langer sprake is van onderzoek in het kader van belastingheffing, maar van een zuiver schuldonderzoek.

Volgens de toelichting bestaat in de praktijk discussie over de bevoegdheid van de inspecteur om op basis van genoemde informatieverplichtingen gegevens en inlichtingen te vergaren ten behoeve van bestuurlijke boeteoplegging. Dit speelt volgens de toelichting des te meer bij het opleggen van boetes aan anderen dan de belasting- of inhoudingsplichtige.²

De voorgestelde maatregel ziet op het invoeren van een afzonderlijke informatieplicht ten behoeve van het opleggen van bestuurlijke boetes. Daarbij wordt aangesloten bij de bestaande informatieplicht voor de belastingheffing.³ Op basis van de voorgestelde bepaling is de inspecteur bevoegd om gegevens en inlichtingen te vorderen en inzage te vorderen in boeken, bescheiden en andere gegevensdragers of de inhoud daarvan ten behoeve van het opleggen van bestuurlijke boetes. Daarbij is degene tegen wie het onderzoek zich richt niet gehouden aan de informatieplicht te voldoen als het gaat om gegevens en inlichtingen die bestaan afhankelijk van zijn wil.

Voor het niet nakomen van de informatieverplichting voor bestuurlijke boetes wordt volgens de toelichting aangesloten bij de gevolgen van het niet nakomen van de informatieverplichting voor de belastingheffing.

b. *Verskil met informatieverplichting van artikel 47 AWR*

De Afdeling wijst op het onderscheid tussen de voorgestelde informatieverplichting ten behoeve van het opleggen van bestuurlijke boetes en de bestaande informatieverplichting ten behoeve van belastingheffing. Beide verplichtingen hebben een eigen achtergrond en karakter. De informatieplicht van

¹ Hieronder valt ook het ter beschikking stellen van boeken, bescheiden en andere gegevensdragers of de inhoud daarvan als de raadpleging hiervan van belang kan zijn voor de feitenvaststelling voor de belastingheffing, zie artikel 47 AWR.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.11.

³ Het voorgestelde artikel IX, onderdeel C, met artikelsgewijze toelichting. Zie ook paragraaf 2.11 van de memorie van toelichting.

artikel 47 AWR dient een heffingsbelang en valt buiten de context van artikel 6 EVRM.⁴ De voorgestelde informatieplicht voor boeteoplegging dient een bewijslastbelang om een sanctie op te kunnen leggen.

In jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is bepaald dat fiscale bestuurlijke boetes kwalificeren als *criminal charge*. Daarmee valt de voorgestelde informatieplicht van artikel 67i AWR binnen de context van artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Daardoor dient aan bepaalde waarborgen van het nemo-teneturbeginsel te worden voldaan. Hierna wordt daar nader op ingegaan.

Het verschil in achtergrond van de informatieverplichtingen en de context van het wel of niet binnen het bereik van artikel 6 EVRM vallen, maken het onverkort doortrekken van de informatieverplichting en sancties niet voor de hand liggend. Het voorstel doet dit wel, zonder hier een dragende motivering voor te geven. Hierna wordt onder i. ingegaan op de inhoud van de informatieverplichting en onder ii. op de sancties als niet aan de verplichting wordt voldaan.

c. *Recht op een eerlijk proces, artikel 6 EVRM*

i. Nemo-teneturbeginsel en onderscheid wilsonafhankelijk en wilsafhankelijk materiaal

In artikel 6 EVRM is het recht op een eerlijk proces opgenomen. Onderdeel hiervan is het nemo-teneturbeginsel. Dit betreft het recht om niet mee te werken aan de eigen veroordeling.

Bij toepassing van het nemo-teneturbeginsel dient conform jurisprudentie van het EHRM onderscheid te worden gemaakt tussen wilsafhankelijk en wilsonafhankelijk materiaal. Dit betreft bewijsmateriaal dat wel of niet afhankelijk van de wil van de betrokkene bestaat. Uitgangspunt bij wilsonafhankelijk materiaal is dat het gebruik van onder dwang verstrekte gegevens en inlichtingen niet binnen het toepassingsbereik van het nemo-teneturbeginsel valt, indien aan bepaalde waarborgen wordt voldaan. Het gebruik van wilsafhankelijk materiaal valt steeds binnen het bereik van het nemo-teneturbeginsel.⁵

De waarborgen waaraan bij wilsonafhankelijk materiaal moet worden voldaan zijn:

- Het moet gaan om specifieke, al bestaande stukken.
- De stukken mogen niet zijn ontstaan als gevolg van druk of dwang en geen strijd opleveren met artikel 3 EVRM.
- De stukken moeten relevant zijn voor het onderzoek in kwestie.
- De autoriteiten moeten weten van het bestaan van de stukken.

Als niet aan deze waarborgen is voldaan, is volgens het EHRM sprake van een *'fishing expedition'*. Dit betekent dat de betrokkene feitelijk wordt gedwongen te verklaren over welke documenten er bestaan en daarmee bewijs te leveren van

⁴ Als het opleggen van een boete speelt vanwege het niet meewerken aan die informatieverplichting, valt die sanctie wel binnen de context van artikel 6 EVRM.

⁵ Dit betekent echter niet dat in een concreet geval ook steeds sprake is van schending van artikel 6 EVRM.

mogelijk door hem begane strafbare feiten. Dat valt binnen de reikwijdte van het nemo tenetur-beginsel.⁶

Volgens de toelichting volgt uit jurisprudentie dat het EVRM niet eraan in de weg staat dat bij de beoordeling van de boeteplegging rekening wordt gehouden met wilsonafhankelijk materiaal.⁷ De Afdeling merkt echter op dat deze opmerking onvoldoende recht doet aan de hiervoor genoemde waarborgen. De toelichting gaat niet nader in op de voorwaarden waaronder het nemo-teneturbeginsel zich kan uitstrekken tot wilsonafhankelijk materiaal. Er wordt alleen melding gemaakt dat er geen sprake mag zijn van een *fishing expedition*, maar het is niet duidelijk of en hoe wordt gewaarborgd dat van een dergelijke *fishing expedition* geen sprake kan zijn. De voorgestelde wettekst sluit *fishing expeditions* bovendien niet uit, nu deze het de inspecteur ongeclausuleerd mogelijk maakt om gegevens, inlichtingen en inzage in boeken, bescheiden en andere gegevensdragers te vorderen. De Afdeling constateert dat de voorgestelde bepaling onvoldoende concreet is en dat de bevoegdheid van de inspecteur om informatie te vergaren niet is beperkt tot gespecificeerde bestaande stukken.

De Afdeling merkt daarnaast op dat in de voorgestelde bepaling en toelichting onvoldoende inzicht wordt geboden in welke gegevens en inlichtingen volgens de regering onder wilsonafhankelijk materiaal vallen, afgezien van de in de toelichting genoemde voorbeelden van bankafschriften en portfolio-overzichten.⁸ Het precieze onderscheid tussen wilsafhankelijk en wilsonafhankelijk materiaal is in de jurisprudentie nog in ontwikkeling. Daarmee is onduidelijk welke gegevens of inlichtingen wel of niet onder de uitzondering van het voorgestelde artikel 67i, tweede lid, AWR vallen. Dit komt de rechtszekerheid niet ten goede.

ii. Sancties

Het niet voldoen aan de voorgestelde informatieplicht voor boetes leidt tot sancties die volgens de toelichting aansluiten bij de gevolgen van het niet nakomen van de informatieverplichting voor belastingheffing. De toelichting verwijst naar de strafrechtelijke bepalingen van artikel 68 AWR⁹ en in een voetnoot tevens naar artikel 69 AWR.¹⁰ De Afdeling constateert dat de toelichting niet ondubbelzinnig uiteenzet welke sancties van toepassing kunnen zijn.¹¹ Dit is met het oog op het rechtszekerheidsbeginsel ongewenst.

Nadat is vastgesteld of materiaal wilsonafhankelijk of wilsafhankelijk is en dat het nemo-teneturbeginsel hierop van toepassing is, speelt onder meer de mate en aard van de toegepaste dwang om het materiaal te verkrijgen een rol bij de vaststelling

⁶ EHRM 4 oktober 2022, nr. 58342/15, (De Legé t. Nederland).

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.11.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.11, en artikelsgewijze toelichting.

⁹ Memorie van toelichting, voetnoot 44, en artikelsgewijze toelichting.

¹⁰ Memorie van toelichting, voetnoot 44.

¹¹ Het is overigens onduidelijk of artikel 69 AWR van toepassing kan zijn. Dit artikel ziet op gevallen waarbij het opzettelijk niet voldoen aan de informatieverplichting wordt gestraft indien dit ertoe strekt dat te weinig belasting wordt geheven. Het is de vraag of bij de informatieverplichting ten aanzien van bestuurlijke boetes aan dit laatste vereiste wordt voldaan. Het voorstel bevat geen wijziging die dit criterium buiten werking stelt en de toelichting geeft niet aan waarom dit artikel van toepassing zou zijn.

of sprake is van schending van artikel 6 EVRM. De toepasselijke sancties zijn hiervoor mede bepalend. Het gaat om sancties vanwege het niet naleven van een informatieplicht ten behoeve van het opleggen van een bestuurlijke boete, wat zelf ook een sanctie is.

Dit maakt het onverkort doortrekken van de sancties op het niet voldoen aan de informatieplicht voor een juiste belastingheffing, die een ander karakter kennen, niet voor de hand liggend. Belastingheffing is een dermate zwaarwegend belang, dat het niet voldoen aan de informatieverplichting als ultimum remedium leidt tot sancties binnen het fiscale strafrecht. Het belang bij boeteoplegging is van een andere orde. De vraag is dan ook in hoeverre de mate en aard van dwang van de sanctie ook in dit geval passend is. De voorgestelde sancties vragen derhalve om een eigen onderbouwing voor het hanteren hiervan, voor welke sanctie in dit kader passend wordt geacht en voor de proportionaliteit hiervan. De toelichting voorziet hier echter niet in.

d. *Conclusie*

De Afdeling constateert dat in de wettekst en toelichting geen nadere invulling wordt gegeven aan de concrete toepassing van het nemo-teneturbeginsel in zowel situaties die vallen onder het voorgestelde artikel 67i, eerste lid, AWR (wilsonafhankelijk materiaal) als onder het voorgestelde artikel 67i, tweede lid, AWR (wilsafhankelijk materiaal). Het is onduidelijk welke gegevens en inlichtingen onder welke bepaling vallen, hoe het artikel waarborgt dat *fishing expeditions* niet mogelijk zijn en welke sancties van toepassing zijn en waarom. Tegen die achtergrond adviseert de Afdeling de maatregel niet op deze wijze in te voeren.

3. Afschaffing 27-jaarsgrens toeslagpartnerschap; gelijkheidsbeginsel

a. *Voorgestelde maatregel*

In de huidige regeling worden voor toeslagen en de inkomstenbelasting twee meerderjarige personen die op hetzelfde woonadres staan ingeschreven met een minderjarig kind van één van beiden, aangemerkt als partner.¹² Zij worden echter niet als partner aangemerkt als zij bloed- of aanverwant in de eerste graad¹³ zijn en zij niet beiden de leeftijd van 27 jaar hebben bereikt.¹⁴ Deze uitzondering is bedoeld om te voorkomen dat kinderen jonger dan 27 jaar als partner van hun ouder worden aangemerkt.

Met de voorgestelde maatregel komt de grens van 27 jaar alleen voor toeslagen te vervallen.¹⁵ Hierdoor worden bloed- of aanverwanten in de eerste graad¹⁶ ongeacht hun leeftijd niet als toeslagpartners aangemerkt. De regering wil hiermee in

¹² Toeslagpartner in de zin van artikel 3, tweede lid, aanhef en onderdeel e, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en fiscaal partner in de zin van artikel 1.2, eerste lid, aanhef en onderdeel e, van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001).

¹³ Dan wel pleegkind in de zin van artikel 3, vijfde lid, onderdeel b, Awir of artikel 1.2, vierde lid, onderdeel c, Wet IB 2001.

¹⁴ Artikel 3, vijfde lid, Awir en artikel 1.2, vierde lid, aanhef en onderdelen a en c, Wet IB 2001.

¹⁵ Het voorgestelde artikel VIII, onderdeel A, met artikelsgewijze toelichting. Zie ook paragraaf 2.7 van de memorie van toelichting.

¹⁶ Dan wel pleegkinderen.

situaties van mantelzorg of het tijdelijk bij elkaar inwonen na een scheiding voorkomen dat ouders en kinderen elkaars toeslagpartner worden.¹⁷ Door een partnerschap kan er namelijk minder of geen recht op toeslagen bestaan.¹⁸

b. *Reikwijdte maatregel*

De Afdeling onderkent dat de objectieve wettelijke benadering van het partnerbegrip niet hoeft aan te sluiten bij het maatschappelijke partnerbegrip. Zij begrijpt dat de regering maatregelen treft om wet en praktijk meer met elkaar in overeenstemming te brengen en hierbij objectieve criteria wil hanteren om de uitvoerbaarheid niet te bemoeilijken. De Afdeling merkt echter op dat situaties van het bij elkaar inwonen vanwege het verlenen van mantelzorg of tijdelijke opvang bij scheiding niet voorbehouden is aan ouder-kindrelaties.¹⁹

Het is de vraag waarom voor sommigen wel en voor anderen, die om vergelijkbare redenen op hetzelfde woonadres staan ingeschreven, geen uitzondering op het partnerbegrip wordt gemaakt. De toelichting gaat hierop onvoldoende in. De uitvoeringstoets signaleert dat het onderscheid als onrechtvaardig kan worden ervaren. Voor de Participatiewet heeft de Hoge Raad overwogen geen rechtvaardigingsgrond te kunnen vinden voor een verschil in behandeling tussen tweedegraads bloedverwanten en anderen met een zorgbehoefte en geconstateerd dat sprake was van discriminatie.²⁰

De toelichting geeft als reden voor het te maken onderscheid het niet ontmoedigen van situaties waarbij ouders en hun volwassen kinderen voor elkaar zorgen en hiervoor bij elkaar gaan wonen, mede gelet op de huidige maatschappelijke aandachtspunten zoals de zorg en de woningmarkt. De problematiek in de zorg en op de woningmarkt doet zich echter breed in de samenleving voor. Daardoor is het ook hier de vraag waarom bij de beoogde doelgroep in grotere mate sprake is van een klemmend maatschappelijk probleem dan bij anderen in overigens dezelfde situatie.

In dit kader wijst de Afdeling erop dat in de Wet kinderopvang²¹ voor bloed- of aanverwanten in de rechte lijn²² of in de tweede graad van de zijlijn een uitzondering op de arbeidsverplichting van een toeslagpartner is opgenomen.²³ De

¹⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.7.

¹⁸ Bijvoorbeeld op kinderopvangtoeslag voor het eveneens inwonende minderjarige kind of op kindgebonden budget voor dit kind.

¹⁹ Deze zorg en opvang wordt ook door andere personen verleend. Niet iedereen heeft bijvoorbeeld kinderen.

²⁰ De Hoge Raad heeft in het arrest van 8 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3081 inzake een bijstandsuitkering geoordeeld dat bij bloedverwanten in de tweede graad die een gezamenlijke huishouding voeren vanwege de zorgbehoefte van één van hen, niet in grotere mate sprake zou zijn van een klemmend maatschappelijk probleem dan bij niet-verwanten in overigens dezelfde situatie. Ook recentelijk heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) geoordeeld dat sprake is van een ongeoorloofd onderscheid, CRvB 24 januari 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:218.

²¹ Artikel 1.6, zesde lid, van de Wet kinderopvang.

²² Dit betreft niet alleen eerstegraads bloed- en aanverwantschap in de rechte lijn, maar ook bijvoorbeeld tweedegraads bloed- en aanverwantschap in de rechte lijn, zodat ook de relatie grootouder-kleinkind onder het bereik valt.

²³ Met deze maatregel is beoogd te voorkomen dat een toeslaggerechtigde het recht op kinderopvangtoeslag verliest voor een minderjarig kind wanneer een hulpbehoevende ouder die geen arbeid verricht bij hen inwoont en – om dezelfde reden als in het voorstel aan de orde is – als toeslagpartner kwalificeert.

vraag komt op waarom in het voorstel voor soortgelijke situaties een beperktere familierelatie wordt gehanteerd dan in de Wet kinderopvang en de Participatiewet.²⁴

Tevens merkt de Afdeling op dat in de huidige regeling ook aanverwanten in de eerste graad jonger dan 27 jaar worden uitgesloten van het partnerbegrip. Dit om te voorkomen dat stiefkinderen als partner van hun stiefouder worden aangemerkt en om hen niet anders te behandelen dan biologische kinderen.²⁵ Met het vervallen van de leeftijdsgrens wordt de uitgezonderde groep aanverwanten naar verwachting groter, omdat hier bijvoorbeeld ook gehuwde of geregistreerde partners van volwassen kinderen onder vallen.²⁶ Het is de vraag of dergelijke aanverwantschappen, die ook bij einde huwelijk of geregistreerd partnerschap in stand blijven, aanleiding geven om bij het vervallen van de leeftijdsgrens ongewijzigd en in dezelfde mate onder de uitzondering te vallen. Bovendien maakt dit de vraag naar een rechtvaardiging voor het verschil in behandeling met anderen die in dezelfde situatie verkeren, maar waarbij geen sprake is van aanverwantschap, nog prangender. De toelichting gaat hier niet op in.

c. Doorwerking naar de inkomstenbelasting

Het vervallen van de leeftijdsgrens van 27 jaar geldt alleen voor toeslagen en niet voor de inkomstenbelasting. Toch geeft de toelichting aan dat er een beperkte doorwerking is naar de inkomstenbelasting.²⁷ Deze ziet op de samenloopbepalingen die in de Awir en de Wet IB 2001 zijn opgenomen.²⁸ Deze leiden ertoe dat als een aanverwant of pleegkind op verzoek²⁹ voor de toeslagen niet als partner wordt aangemerkt, hij ook geen partner is voor de inkomstenbelasting en vice versa.³⁰

In de huidige regelgeving zijn de aan de orde zijnde bepalingen die leiden tot toepassing van de samenloopbepalingen³¹ gelijk. Daardoor ligt de gelijkstelling voor de hand. In de beoogde regeling zijn deze voor wat betreft de leeftijdsgrens echter niet meer gelijk.³² Dit leidt ertoe dat pleegkinderen en aanverwanten in de eerste graad die 27 jaar of ouder zijn en die onder de voorgestelde regeling niet als toeslagpartner kwalificeren, ook niet als partner voor de inkomstenbelasting kwalificeren. Dit terwijl voor de inkomstenbelasting de eis blijft gelden van jonger

²⁴ Artikel 3, tweede lid, onderdeel a, van de Participatiewet kent een beperking voor een bloedverwant in de eerste graad of een bloedverwant in de tweede graad indien er bij één van de bloedverwanten in de tweede graad sprake is van zorgbehoefte.

²⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34305, nr. 3.

²⁶ Schoonzonen en -dochters van de ouder. Hiervan zal boven de 27 jaar vaker sprake zijn dan bij personen onder de 27 jaar.

²⁷ Artikelsgewijze toelichting bij artikel 3 Awir.

²⁸ Artikel 3, tiende lid, Awir en artikel 1.2, negende lid, Wet IB 2001.

²⁹ Dit betreft een verzoek als bedoeld in artikel 3, vijfde lid, onderdeel b, en negende lid, Awir om in de hoedanigheid van aanverwant of pleegkind niet als toeslagpartner te worden aangemerkt.

³⁰ Op dezelfde wijze werkt een verzoek als bedoeld in artikel 1.2, vierde lid, onderdeel c, en achtste lid, Wet IB 2001 om in de hoedanigheid van aanverwant of pleegkind niet als fiscale partner te worden aangemerkt door naar toeslagen.

³¹ Artikel 3, vijfde lid, onderdeel b, en negende lid, Awir en artikel 1.2, vierde lid, onderdeel c, en achtste lid, Wet IB 2001.

³² Het voorgestelde artikel 3, vijfde lid, Awir en artikel 1.2, vierde lid, onderdelen a en c, Wet IB 2001.

zijn dan 27 jaar om niet als partner aangemerkt te kunnen worden. De toelichting constateert enkel een beperkte doorwerking, maar gaat niet in op de wenselijkheid van de gevolgen daarvan.

Daarbij ontstaat in de inkomstenbelasting een onderscheid tussen biologische kinderen (bloedverwanten in de eerste graad), stiefkinderen (aanverwanten in de eerste graad) en pleegkinderen.³³ Voor bloedverwanten geldt dat zij steeds aan de eis van jonger dan 27 jaar moeten voldoen om niet als partner te worden aangemerkt. Voor aanverwanten en pleegkinderen die op basis van een verzoek voor toeslagen niet als toeslagpartner worden aangemerkt, geldt die leeftijdseis niet. Zoals aangegeven was de oorspronkelijke reden om ook aanverwanten in de regeling te betrekken het gelijk behandelen van biologische kinderen en stiefkinderen. Ditzelfde geldt voor pleegkinderen.³⁴ Via de wijziging in de Awir wordt een nieuw onderscheid tussen deze groepen aangebracht. De toelichting besteedt hier geen aandacht aan.

De toelichting gaat niet in op de doorwerking van de maatregel naar de inkomstenbelasting en de gevolgen daarvan. Ook is niet duidelijk of de hiervoor genoemde samenloopbepalingen in de Awir en de Wet IB 2001, dan wel de bepalingen waarnaar in die bepalingen verwezen wordt, aanpassing behoeven.³⁵

d. *Verminderde harmonisatie partnerbegrip*

De Afdeling merkt tot slot op dat met de voorgestelde maatregel de partnerbegrippen in toeslagen en inkomstenbelasting verder uiteenlopen. In de toelichting staat enkel dat de Dienst Toeslagen in de communicatie aandacht zal besteden aan de verschillende partnerbegrippen als er verwarring ontstaat bij burgers.³⁶ De Afdeling merkt op dat verschillen in de partnerbegrippen leiden tot complicaties en verminderde harmonisatie. Dit draagt onder meer niet bij aan het doenvermogen van toeslaggerechtigden die ook belastingplichtig voor de inkomstenbelasting zijn.

e. *Conclusie*

De Afdeling constateert dat de toelichting onvoldoende inzicht biedt in de motivering waarom de uitbreiding van de uitzondering op het toeslagpartnerbegrip zich beperkt tot ouder-kindrelaties en aanverwanten in de eerste graad. Dit mede gelet op het discriminatieverbod en hetgeen de Hoge Raad hierover in het kader van de Participatiewet heeft overwogen. Het verschil in behandeling vereist een afdoende rechtvaardiging. De Afdeling constateert ook dat er onvoldoende wordt

³³ Die niet onder de gelijkstelling van artikel 4 Awir en artikel 1.4 Wet IB 2001 vallen.

³⁴ Sinds 2018 is net als voor pleegkinderen die onder de gelijkstelling van artikel 4 Awir en artikel 1.4 Wet IB 2001 vallen wettelijk geregeld dat zij geen partner van de (voormalig) verzorgende ouder kunnen zijn. Kamerstukken II 2017/18, 34786, nr. 3.


³⁵ Hoewel de achtergrond van de in de samenloopbepalingen bedoelde verzoeken is om vast te kunnen stellen of sprake is van een aanverwant dan wel van een pleegkind zijn deze verzoeken daar niet toe beperkt. Aan die vaststelling door de Dienst Toeslagen dan wel de Belastingdienst is gekoppeld de aanvullende toets of daardoor geen sprake is van partnerschap. Die aanvullende toets zou, nu met het voorstel verschillen ontstaan in de voorwaarden voor het niet zijn van partner, bij een niet beoogde doorwerking los van het verzoek om als aanverwant dan wel pleegkind te worden aangemerkt toegepast moeten worden.

³⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.7, onder Samenloop met het fiscale partnerbegrip in de IB.

ingegaan op de doorwerking van de maatregel naar de inkomstenbelasting. Zij adviseert de maatregel niet op deze wijze in te voeren.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized first name and a long horizontal line extending to the right.